

【論 説】

「固有の領土」としての北方領土 ——その歴史的経緯と最近の返還論議——

三 浦 信 行

目 次

- 1 はじめに
- 2 「固有の領土」としての北方領土—その歴史的経緯
- 3 最近の北方領土返還論の変質—「面積等分」論
- 4 おわりに

1 はじめに

第 45 回総選挙（2009 年）に際し、各党は選挙のマニフェストを発表し、有権者に訴えた。しかし、いずれのマニフェストも、現在の日本がかかえている短期的な政策課題が中心で、主権、独立、領土の侵害といった国家存立の基本にかかわる領土問題を論じる視点は欠落していた。領土問題は、本質的には利害得失の問題ではない以上、領土問題の解決にあたっては、過去に締結された国際的合意を尊重しつつ「法と正義」を実現することが、重要な原則となる。

北方領土とは、現在、ロシアが実行支配している北海道根室半島沖合の択捉島、国後島、色丹島、歯舞群島の四つをさし、わが国が先祖伝来の地として受け継いできたもので、一度も外国の領土となったことのない、日本固有の領土である。それゆえロシアにその返還を強く求めている。

日本の「固有の領土」たる択捉島、国後島、色丹島、歯舞群島の北方領土の総面積は 5,036 平方キロで、千葉県（5,157 平方キロ）とほぼ同じ面積である。北方領土には戦前、1 万 7,291 人の日本人が住んでいた。この元居住者のうち 2008 年 3 月末現在の生存者は 7,797 人で、平均年齢は 75.5 歳に達している（「北

「固有の領土」としての北方領土（三浦）
方領土問題対策協会」等調べ。

領土は国家にとって基本的な問題であり、今後の日露関係が安定した発展をとげるためにも、北方領土問題の早期解決が必要不可欠である。そのためには、まず北方四島が、我が国に帰属すべき領土であることを、国民の一人一人が正しく認識し、北方領土問題の本質をつかむことが重要である。

北方領土問題は、戦後永い間、日露間で交渉が続けられてきたが、交渉の基準とすべき原則が、両国ではっきりしなかった。ようやく 1993 年に、細川首相とエリツィン大統領との間で、領土問題の基礎となる「基準」が合意に達し、両首脳が署名した「東京宣言」（「日露に関する東京宣言」）の二で、「日本国総理大臣及びロシア連邦大統領は、……択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島の帰属に関する問題について真剣な交渉を行った。双方は、この問題を歴史的・法的事実に立脚し、両国の間で合意の上作成された諸文書及び法と正義の原則を基礎として解決することにより平和条約を早期に締結するよう交渉を継続し、……」が確認された。この文中の「両国の間で合意の上作成された諸文書」とはなにか。具体的には『日露間領土問題の歴史に関する共同作成資料集』を指している。この資料集は、日露両国民が日本とロシアとの間の「領土問題」を正しく理解するための一助として、日露両国外務省が共同で作成したものである⁽¹⁾。

この共同作成資料集に掲載された諸文書は、42 点である。この資料集が作成される以前にあっては、自国に有利な資料を活用したり、疑問視したりしていたため、不毛の議論が続いていた。しかし、この資料集作成により、1992 年以降は、日露両国は領土問題交渉に際して、基礎となる一つの土俵ができたのである⁽²⁾。

以下においては、まず、北方領土問題を正しく理解するための基本的な文献である上記の「共同作成資料集」等に依拠しながら、北方領土が「日本固有の領土」であることを、歴史的にたどってみる。その後で、近年の「北方領土」返還交渉をめぐる論議の中で登場した「面積等分論」（3.5 島論）の源泉とその問題点について述べる。

2 「固有の領土」としての北方領土－その歴史的経緯

(1) 領土意識と国境

日本はロシアより早く、北方四島の存在を知り、1644年には、エトロフ（択捉）島、クナシリ（国後）島の地名を明記した地図（正保御国絵図）⁽³⁾が編纂され、日本人がこの地に渡航している。松前藩は、17世紀より北方四島の存在を認識し、統治を確立していった。

ロシア（帝政ロシア）の勢力は、18世紀初頭にカムチャッカ半島を支配した後、千島列島北部に現れ、北方千島周辺にも勢力を伸ばしてきた。千島への実際の探検は、1711年にはじまった。その主役のひとりとは、カムチャッカのイワン・コズイレスフキーであった。彼が作成した地図は、全千島列島についての日本人以外の手による初めての地図であった⁽⁴⁾。1792年エカテリーナ女帝は日本との交易を求めるため、ラスクマン使節団を根室に派遣し、わが国との通商を求めてきた。このようなロシアの勢力に危機感を抱いた当時の幕府は、通商を拒否しつつ、探検家の近藤重蔵、間宮林蔵らを国後島、択捉島、樺太に派遣して状況を調査させた。あわせて、この地域の防備に努め、択捉島及びそれ以南の島々に「番所」⁽⁵⁾を設置して、外国人の侵入を防ぎ、これらの島々の警備を強化して統治した。

(2) 国境確定

一方、ロシア側も、千島列島に遠征隊を送って調査をはじめ進出をはかった。これは、米英両国が動物資源や停泊中継地など求めて千島列島へ接近してきたことが影響したと考えられる。これに対しロシアは、北太平洋のロシア領を露米会社の独占地域とみなして、外国船の立ち入りを禁止する動きにでた。ロシアがそうするためには、自国の領土を明示する必要があった⁽⁶⁾。また幕府が、択捉より南の島々に番所を設置して、外国人侵入を防ぎ、現実に統治していたからである。

このように、わが国とロシアとの間に緊張感が高まってきた1855年2月7

「固有の領土」としての北方領土（三浦）

日、日本は、アメリカ、イギリスに続き、ロシアとの間で通好条約を結んだ。この条約は、択捉島と得撫島（ウルップ島）の間を国境線とし、択捉以南の北方四島が日本の領土であることを承認した⁽⁷⁾。ニコライ一世は幕府との交渉をはじめる前に、プチャーチン提督に対して、択捉以南を日本へ引き渡す（あたえる）よう指示していた。ニコライ一世によってプチャーチン提督にあてられた 1853 年 2 月 24 日皇帝陛下署名入りの訓令は、次のようなものであった。

「この書簡（長崎表宛ての書簡と同様、その写しを添付してある）においては、われわれとの通商関係開設に関する日本側への提案、及び追って指定する我々の商船（必要があれば軍艦も）に対する日本の港湾への寄港許可に関する提案の他、露日間の国境確定の要求も提示してある。国境問題に直ちに取り掛かるとの考えは根拠あるものと思われる。なぜなら、このことを通じ、我々はいわば日本人が我々と交渉に入ることを余儀なくさせ得るからである。他の場合であれば、彼らは自らの慣習により直ちにこれを回避し、否定的な回答を出すであろうが、国境を明確にしたいとの我々の要望は、彼らにとり拒絶し難いものである。この国境問題に関する我々の要望は、（我々の利益を損なわない範囲で）可能な限り寛大なものであるべきである。なぜなら、通商上の利益というもう一つの目的の達成こそが、我々にとり真の重要性を持つからである。クリル諸島の内、ロシアに属する最南端はウルップ島であり、同島をロシア領の南方における終点と述べて構わない。これにより、（今日既に事実上そうであるように）我が方は同島の南端が日本との国境となり、日本側は択捉島の北端が国境となる。日本政府が予想に反してウルップ島に対して自らの権利を主張する場合には、先方に対し、この島が我々のあらゆる地図中でロシア領と記載されていること、また、アメリカ及びその種々の水域におけるロシア領を管轄する露米会社が、他の我々のクリル諸島と同様ウルップ島を支配下におき、更には住民すら有していることは、その帰属についての最良の証拠をなすものであり、一般にこの島はクリル諸島における我々の領土の境とみなされている旨を説明しよう」⁽⁸⁾というものであった。

これは、北方領土（四島）を日本の領土として決着してよろしいというきわ

めて重要な秘密指令をプチャーチン全権に対して正式交渉前に伝えていたことを示している。このことから分かるように、北方四島は、日本の領土であることが明らかになったのである。日露両国は、この条約交渉を伊豆半島の下田で行い、幕府全権の川路聖謨とプチャーチンとの間での激しいやりとりのすえに合意に達した。歴史の皮肉であろうか、会談が始まった翌日には、下田を襲った地震によりディアナ号は大きな損害を受け、修理のため伊豆の戸田に向かった。しかし途中強風により沈没したためプチャーチン以下全員負傷という惨事に遭遇した。しかし地元住民の協力を得て上陸することができ、その後ロシア将兵帰還用の代船のヘダ号を建造した。まさにそうした最悪の逆境下における人間交流のなかで締結されたのが日露和親条約であった⁽⁹⁾。

また、1875年、わが国は千島列島をロシアから譲り受けるかわりに、樺太全島をロシア領にするという内容の樺太千島交換条約を、ロシアとの間で結んだ。この条約の第二条には、「全露西亞皇帝陛下ハ第一条ニ記セル樺太ノ權利ヲ受シ代トシテ其後胤ニ至ル迄現今所領『クリル』群島即チ第一『シュチシュ』島第二『アライド』島……第十八島『ウルップ』島共計十八島ノ権理及ビ君主ニ属スルー一切ノ権理ヲ大日本国皇帝ニ譲リ而今而後『クリル』全島ハ日本帝国ニ属シ東察加地方『ラバツカ』岬ト『シュムシュ』島ノ間ナル海峡ヲ以テ露国ノ境界トス」⁽¹⁰⁾となっており、1875年5月7日「セント・ピーターズブルグ」に於いて記名され、同8月22日批准され、同日東京に於いて批准書交換が行われた。この件の背景には、「誕生直後の明治政府は、未だ権力基盤が脆弱であった。そのような内外情勢にかんがみ、ロシアとの紛争を避けるためには、樺太を放棄して、むしろ北海道の開拓に全力を注ぐべし」⁽¹¹⁾と説く黒田清隆（北海道拓務長官）らの声が優勢となっていたことがあげられる。

択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島の北方四島は、これまで一度も露国領土になったことのない「日本固有の領土」であることは、この交換条約からも明らかである。

「固有の領土」としての北方領土（三浦）

(3) 日ソ中立条約

日露両国の領土問題に変化が出てきたのは、第二次世界大戦末期のことであった。1945年8月9日、ソ連は、当時まだむこう一年間有効であった日ソ中立条約を破って対日参戦した。日ソ中立条約は、松岡洋右外相、建川美次大使、モロトフ外務人民委員との間で、1941年4月13日にクレムリンで調印された。

この中立条約の内容は、以下のようなものであった。

「大日本帝国及ビソビエト連邦ハ両国ノ平和及友好ノ関係ヲ鞏固ナラシムルノ希望ニ促ザレ中立条約ヲ締結スルコトニ決シ左ノ如ク協定セリ。第一条両締約国ハ両国間ニ平和及友好ノ関係ヲ維持シ相互ニ他方締約国ノ領土ノ保全不可侵ヲ尊重スベキコトヲ約ス。第二条締約国ノ一方カ又ハニ以上ノ第三国ヨリ軍事行動ノ対象ト為ル場合ニハ他方締約国ハ該紛争ノ全期間中中立ヲ守ルベシ。第三条本条約ハ両締約国ニ於テ其ノ批准ヲ了シタル日ヨリ実施セラルベク且五年ノ期間効力ヲ有スベシ両締約国ノ何レ、一方モ右期間満了ノ一年前ニ本条約ノ廃棄ヲ通告セサルトキハ本条約ハ次ノ五年間自動的ニ延長セラルタルモノト認メラルヘシ。第四条本条約ハ成ルヘク速ニ批准セラルベシ批准書ノ交換ハ東京ニ於テ成ルヘク速ニ行ハルベシ」⁽¹²⁾。

8月14日に日本がポツダム宣言を受諾し、降伏を表明した後の8月18日から同27日までに、ソ連は、千島の南部ウルップ島までの占領を完了した。さらに、8月28日から9月5日までの間に、択捉島、国後島、色丹島及び歯舞の全てを占領した。この不法占拠は、1991年のソ連邦崩壊後に新しく誕生したロシア連邦においても継続されている。

1941年8月、ルーズベルト、チャーチルの米英首脳は、「大西洋憲章」に署名したが、この憲章で、米英両国は、戦争の結果としての領土の拡張は求めない方針を明らかにした⁽¹³⁾。ソ連は、1941年9月24日にこの憲章への参加を表明した。1943年11月27日のカイロ宣言は、同憲章を受けて、日本については、日本が第一次世界大戦により得た太平洋の諸島、満州、台湾及び澎湖島、朝鮮、それに「暴力および貪欲により日本が略奪した他のすべての地域から追い出さ

なければならない」⁽¹⁴⁾と宣言した。

千島列島は、樺太千島交換条約によって、わが国が譲り受けたものであり、日本によって「暴力および貪欲により略奪」された地域でないことは確かである。日本の固有の領土である択捉両島、国後島、色丹島、および歯舞群島が、カイロ宣言に述べられた日本国の略取したる地域ではないことは、当然である。

(4) ヤルタ協定の効力と問題点

ロシア側は、「北方領土の不法占拠」について、異議を唱えている。その根拠として挙げているのが、1945年2月8日から11日にかけて、黒海沿岸のクリミア半島で開かれた会談でとりきめられたヤルタ協定である。この会談には、ルーズベルト大統領、チャーチル首相、スターリン元帥が臨み協定に署名した。ルーズベルトは病身的身で参加した。戦後処理体制を作ったことから、後に「ヤルタ体制」とも呼ばれている。

わが国の北方領土問題も、この会議の一部であった。ヤルタ協定には、樺太の南部および隣接するすべての島をソ連に「返還する」こと、および千島列島をソ連に「引き渡す」ことが書かれている。具体的には、『日露間領土問題の歴史に関する共同作成資料集』の序文にあるように、ヤルタ協定は、ソ連の対日参戦の一つとして、クリル諸島のソ連への引渡しを規定した。ソ連は、ヤルタ協定により、択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島を含むクリル諸島のソ連引渡しの法的確認が得られたと主張していた。日本は、ヤルタ協定は領土の最終的処理に関する決定ではなく、また当事国でない日本には、法的にも政治的にも、ヤルタ協定に拘束されないとの立場である⁽¹⁵⁾。

このように、条文に明確に記載されており、まぎれもなく日本の立場が主張されていることに注意しておかなければならない。にもかかわらず、ロシアは、従来から北方領土問題について、その正当性の根拠としてこのヤルタ協定を引き合いに出してきた。しかし、ヤルタ協定は、当時の連合国の首脳達の間で、戦後処理の方針を述べたものにすぎず、関係する連合国の間においても、領土問題の最終処理を決定したものではないことは、周知の事実である。

「固有の領土」としての北方領土（三浦）

これにつき、米国政府も日本政府の質問に対して、1956年9月7日覚書をもって、次のように答えている。「アメリカ政府は歴史上の事実を注意深く検討した結果、国後、択捉の両島は北海道の一部たる歯舞、色丹とともに、常に日本の固有の領土の一部を構成していたもので、正当に日本の主権下にあるものと認めなければならないとの結論に達した。ソ連がこのことに同意するならば、極東の緊張緩和に積極的に寄与する」⁽¹⁶⁾。さらに続けて、翌年1957年5月23日、ソ連政府に対する覚書において、「ヤルタ協定と対日平和条約とに、千島列島とある文字には、常に日本の固有の領土の一部である歯舞、色丹、国後、択捉を含んでいないし、また含ませる意図はなかった。故にこれらの諸島を領有し、これに対して主権を行使せんとする行動は、不正かつ不法である。アメリカ政府は対日戦争における同盟国間に結ばれたいかなる協定も、ソ連が日本のいかなる領土、特に歯舞、色丹、国後、択捉の領有を正当化することを否定して」と、ソ連に通告し、日本政府の解決策を百パーセント裏書している⁽¹⁷⁾。

このように米国政府も公式見解を述べ、ヤルタ協定は、ただそれを署名した国の首脳が共通の目標を表明したものにならず、その当事国によるいかなる最終決定をなすものではないこと、すなわち、同協定が領土を移転するようないかなる法的な根拠や効果を持つものでないことを認めている。加えて、ヤルタ協定そのものに日本は参加しておらず、国際法の原則に照らし、説明を待たないことである⁽¹⁸⁾。当事国でない日本に対しては、第三者の約束であって、日本になんらの義務を負わすようなものでない限りにおいて、この協定に拘束されることはない。故に、これらの島々は、正義の上から、日本の主権下にあるものと認めなければならない。

（5）ポツダム宣言から対日平和条約へ

また、1945年7月26日のポツダム宣言は、1943年11月27日のカイロ宣言の条項を履行されなければならない、日本国の主権は、北海道、本州、九州および四国ならびに連合国の決定する諸小島に限られる旨を規定している⁽¹⁹⁾。なお、このポツダム宣言に、ソ連は1945年8月8日に参加しており、日本は

この年の8月15日、ポツダム宣言を受諾し、降伏した。

戦争の結果生じた領土の最終的処理は、平和条約によって行われるものであるから、ポツダム宣言の規定は、平和条約と切り離し、それだけで領土処理の法的効果を持つものではない。さらに、ポツダム宣言は、「われらの決定する諸小島」⁽²⁰⁾と述べているだけで、具体的な内容は示していない。

日本は、ポツダム宣言がカイロ宣言の原則（領土不拡大）を引き継いでいると考えて、ポツダム宣言を受諾したのである。ソ連自身も、ポツダム宣言に参加しているので、カイロ宣言の「領土不拡大の原則」を認めたものと解されるのが一般的な見解である。

次に、ソ連が領土問題に関して、既に解決済みと主張する根拠は、対日平和条約第二条C項に、「日本国は、千島列島並びに日本国が千九百五年九月五日のポーツマス条約の結果として主権を獲得した樺太の一部及びこれに近接する諸島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する」との規定である⁽²¹⁾。

この規定によってわが国は、千島列島と南樺太を放棄したが、平和条約はこれらの地域が、最終的にどこに帰属するかについて、その主権を決定していないのである。しかし、「これは故意にそうしたことで、理由はこれらの領土を誰に与えるかに関し戦勝国に意見の一致がえられなかった」⁽²²⁾ためである。さらに、日本がこの条約に基づき領土放棄を約束した相手方は、対日平和条約に署名かつ批准した48ヶ国に限定されることになる。

すなわち、「この条約の適用上、連合国と戦争した国又は以前に第二十三条に列記する国の領域の一部をなしていたものをいう。但し、各場合に当該国がこの条約に署名し且つこれを批准したことを条件とする」⁽²³⁾。この条約を署名・批准したことを条件としているため、署名・批准をしていないソ連に対しては、いかなる権利、権限、利益を与えるものではない。さらに、条文では、「第二十条の規定を留保して、この条約はここに定義された連合国の一国でないいずれの国に対しても、いかなる権利、権限又は利益を与えるものではない。また日本国のいかなる権利、権限又は利益をこの条約のいかなる規定によっても、前記のとおり定義された連合国の一部でない国のために減損され、又は害され

「固有の領土」としての北方領土（三浦）

るものとはみなしてはならない」⁽²⁴⁾と、明らかに述べられている。このことは、「条約は第三者を害せず利せず」という普遍的に確立されている国際法上の原則を確認したものであるが、国際法委員会の見解によると、この原則の意味するところは、国際法秩序において、いかなる条約であっても国家の主権と独立に基礎をもってはじめて正当性を獲得し得るということになる⁽²⁵⁾。

さらに、日本がこの条約によって放棄した領土には、当事国である署名した48ヶ国の間において主権は空白の状態である。しかし「平和条約の非当事国との関係においては、法として日本の主権下にあるという二重構造になっている」⁽²⁶⁾。ソ連は、これらの地域に施政を及ぼしてきたが、国際法上この地域がどこの国に帰属するかは、いまだなお未確定である。

サンフランシスコ会議で米国の代表は、「ポツダム宣言の降伏条件が、日本及び連合国全体を拘束する唯一の講和条約である」ことを、明らかにしている⁽²⁷⁾。

(6) 日ソ共同宣言

ソ連は、サンフランシスコ会議にグロムイコ代表を送り、用意された平和条約案に反対演説を行い、その中に、北方領土をソ連に割譲する規定がないことを理由にあげ、調印を拒否した。しかし、スターリンの死後、日ソ間に国交正常化に関する非公式会議が開催された。国交正常化を成就するために、鳩山一郎首相は、松本俊一に、訪ソにあたっての五条件を作成させた。

1956年9月29日、松本日本国政府全権委員は、グロムイコ・ソ連邦第一外務次官に宛てた次のような書簡を送り、ソ連政府の確認を求めた。

「鳩山総理の書簡に明らかにされたとおり、日本国政府は、現在は平和条約を締結することではなく、日ソ関係の正常化に関し、モスクワにて交渉に入る用意がある次第であります。この交渉の結果外交関係は再開せられた後といえども、日本政府は日ソ両国の関係が、領土問題を含む正式の平和条約の基礎の下に、より確固たるものに発展することがきわめて望ましいと考える次第であります。これに関して、日本政府は、領土問題を含む平和条約締結に関する交渉は、両国の正常な外交関係の再開後に継続されるものと了解するものであり

ます」⁽²⁸⁾と述べた。

これに対し、グロムイコ第一外務次官は、「本次官はソヴィエト社会主義共和国連邦政府の委任により、つぎのとおり申し述べる栄光を有します。すなわち、ソヴィエト政府は前記の日本国政府の見解を了解し、両国の正常な外交関係が再開された後に、領土問題を含む平和条約締結に関する交渉を継続することに同意することを言明します」⁽²⁹⁾と回答した。

このような経過を経て、日ソ共同宣言は、1956年10月19日にモスクワで署名された。宣言への署名者は、日本側が鳩山一郎首相、河野一郎農林大臣、松本俊一全権、ソ連側の署名者は、ブルガーニン首相、フルシチョフ第一書記であった。なお、「日ソ共同宣言と同時に発表された鳩山・ブルガーニン交換公文並びに松本・グロムイコ交換公文の三者は、不可分の一体を構成し、三者を総合して初めて日ソ間の正しい『合意』が発見される」⁽³⁰⁾との解釈をとっている。このように、往復書簡・共同宣言は、国交正常化後に「領土問題を含む」平和条約締結交渉によって解決されるはずの問題ととらえている。

鳩山一郎首相は日ソ国交回復を優先し、とりあえず、歯舞、色丹の二島返還を盛り込んだ。日ソ共同宣言第9項は、平和条約の締結後の交渉について、「日本国及びソヴィエト社会主義共和国連邦は、両国の間に正常な外交関係が回復された後、平和条約の締結に関する交渉を継続することに同意する」とした。さらに、歯舞群島、色丹島についてふれ、「ソヴィエト社会主義共和国連邦は、日本国の要望にこたえかつ日本国の利益を考慮して、歯舞群島及び色丹島を日本国に引き渡すことに同意する。ただし、これらの諸島は、日本国とソヴィエト社会主義共和国連邦との間の平和条約が締結された後に現実に引き渡されるものとする」⁽³¹⁾と規定している。

日ソ共同宣言によって解決されなかった領土問題、すなわち国後、択捉両島のわが国への返還問題が、平和条約締結交渉によって解決されるはずの問題であることは、日ソ共同宣言から見ても当然である。

ただ、その後、ソ連政府は「領土問題は一連の国際協定によって解決済み」であるという原則論を繰り返す状態が長く続いた。こうしたソ連の冷戦型の考

「固有の領土」としての北方領土（三浦）

え方は、1990年代に入るとようやく変化を見せるようになる。ゴルバチョフ大統領が訪日した1991年4月に合意された「日ソ共同声明」では、北方四島が解決されるべき領土問題であることが確認された。さらに、エリツィン大統領が来日した1993年10月に発表された「日露関係に関する東京宣言」では、四島の帰属問題を歴史的・法的事実に立脚し、両国合意の上作成された諸文書及び法と正義の原則を基礎として解決することが確認された。本稿の「はじめに」で述べたように、この「東京宣言」は、領土交渉の新たなスタート・ラインになったとも言えよう。

（7）改正「北特法」成立—「固有の領土」を法律に明記

第171回国会（2009年）において、全会一致で、「改正北方領土問題等解決の促進特別措置法」（「北特法」。法律第75号，平成21年7月10日）が可決・成立した。「北特法」，1982年に議員立法で成立した法律で、北方四島の元住民が多く住む北方領土隣接地域の振興などを主な目的としていた。

今回の改正では、「北方領土が我が国固有の領土であるにもかかわらず、北方領土問題が今なお…」と、「我が国固有の領土」という文言を、国内法としては初めて法律本体に盛り込んだ。これまで、「我が国固有の領土」という文言は、「北特法」に基づき政府が作成する「基本方針」の中に、明記されるに留まっていた。改正「北特法」では、また「国の責務」を、「我が国固有の領土である北方領土の早期返還を実現するため最大限の努力をするものとする」⁽³²⁾と規定した。

なお、この改正「北特法」に対してロシア側は、ロシア下院が取り消しを求める声明を採択したり、ロシア外務省が遺憾の意を表明するなど、猛反発した。また、択捉島を管轄するニコライ・ラズミシキン地区行政長は、一時、「北特法を撤回しないかぎり、今後のビザなし訪問団は受け入れられない」⁽³³⁾と高圧的態度を示した。

3 最近の北方領土返還論の変質－「面積等分」論

(1) 谷内発言の波紋

領土返還交渉が難航するなかで、日本側の北方領土問題をめぐる基本的な考え方に、一時的とはいえ、変化が生じたことが表面化した。具体的には、北方領土の面積を、日本とロシアが折半する「面積等分論」などがその一例である。北方四島を折半した場合、日露国境は択捉島の上に引かれ、国後島、色丹島、歯舞群島に、択捉島の一部を加えた合計 3.5 島が日本の領土になるという考え方である。このことに対して、政府代表が明快に発言したため、物議を醸すこととなった。

2009 年 4 月 14 日付『毎日新聞』（朝刊）の「インタビュー急接近」の中で、元外務次官の谷内正太郎政府代表（当時）は、記者の「北方領土問題の打開に向けて方策はありますか」、「『独創的アプローチ』の真実はなんですか」との質問に対して、次のように応じた。

「サハリンでの日ロ首脳会談では、『新たな独創的で型にはまらないアプローチ』という考え方を確認した。日本側が、4 島（歯舞、色丹、国後、択捉）あるいは 2 島（歯舞、色丹）、ロシアが零 0（零）というのでは、両国民が納得できる結果は出てこないと思う。エネルギー、環境、北シベリアの開発といった大きな戦略的構図を作り出し、その中で北方四島の問題を位置づけなければならない。それが『型にはまらない』アプローチだ。返還後の北方四島は非軍事的な地域にすることを日露間で合意するという案もありうる。私は、3.5 島でもいいのではないかと考えている。北方四島を両国のつまずきの石にしないという意味が大事だ。2 島では全体の 7%に過ぎない。択捉島の面積がすごく大きく、面積を折半すると、3.5 島プラス択捉島の面積の 20～25%ぐらいになる。（3.5 島は）実質は四島返還になるんですよ」⁽³⁴⁾と答えた。

この毎日新聞の報道について、訪米中の谷内氏は、記者団に対して「そういう発言はしておらず、私の真意が伝わっていない」⁽³⁵⁾と弁明した。また、この問題に対して政府は否定的であった。河村建夫官房長官（当時）は記者会見で、

「固有の領土」としての北方領土（三浦）

「四島を返還対象とする政府の方針に変わりはない」と強調した。また、外務省幹部も、「政府代表がいうことではない」⁽³⁶⁾と述べた。

谷内氏の一連の発言に対しては、海外でも関心が集まった。特にロシアでは、主要紙や各通信社が報じた。ロシアの有力経済紙『コメルサント』は、2009年4月20日付の国際面で、国営イタル・タス通信のゴロブニン東京支局長の記事を掲載した。経緯を詳細に伝えたうえで、小泉純一郎元首相が同年2月に訪露した際に、「面積等分論」に関心を示したことにふれ、「ロシアが島々の分割を提案すれば、日本政府内に真剣に受け止められるのは間違いない。世論も全体として拒否はしないと思う」⁽³⁷⁾との日本人ジャーナリストの見解を引用した。さらに、5月13日付『コメルサント』は、3.5島は日本がロシア側に譲る用意ができたのだから、その姿勢は「日本の進歩」だと評価した⁽³⁸⁾。

また、有力大衆紙の『コムソモールスカヤ・プラウダ』は、「(3.5島だと)日本は、土地だけでなく、今はロシアの内海であるオホーツク海への完全な出口まで手に入れられる。谷内氏は賢明な人物」⁽³⁹⁾と揶揄する記事を掲載した。さらに、科学アカデミー日本研究センターのパブリャチェンコ主任研究員は、「領土問題で100%（日本の要求が通ること）はまずあり得ず、日本政府が世論の反応を探っているのだ」⁽⁴⁰⁾と分析している。

この件は、領土問題をめぐって、日本の指導的立場にある者が、ぐらついているイメージを海外、特にロシアに強く印象づけてしまった。谷内氏は、「個人的には（四島返還ではなく）3.5島でもいいのではないかと考える」と個人的見解を語っているが、政府代表を務める者がこのような重大な発言をしてよいのか疑問が残る。しかも、ロシア側からは、「面積等分論」論議に対し動き（ロシア側は、日本の「陽動作戦」とみなしたようである）が出ていない中で、このような議論を先行させることは、国益を損じかねない方向に発展する可能性すらある。

(2)「面積等分論」の源泉

谷内発言に代表される「面積等分論」は、どこから出てきたのであろうか。

2005年12月20日に、岩下明裕北海道大学スラブ研究センター教授は、『北方領土問題－4でも0でも、2でもなく』（中公新書）を出版した。同書では、第一部で、中国とロシアの国境問題とその交渉プロセスを解明し、中露国境が最終的に「フィフティ・フィフティ」で解決に至った筋道とポイントを整理したうえで、この問題解決方式の持っている利点と欠点を詳細に分析している。

第二部「日ロ国境をいかに動かすか」では、中露国境交渉の教訓を生かして、日露の事例に適用した場合、「フィフティ・フィフティ」とはいかなる事態を意味するのか、また具体的に国境をどこに引けばよいのかを構想している。さらに、北方領土に居住している住民問題を、いかなるスキームで解決することができるのか、その結果として住民がどのような利益を得るか等々、今日の国際環境も含めて分析している。筆者は、「領土問題」とは表現せずに、「国境問題」として論じている。本書は、2006年12月13日に「第6回大仏次郎論壇賞」（朝日新聞社主催）を受賞した。

紹介が長くなったが、この著作こそ「面積等分論」の論拠となっている理論であり、中露国境交渉の解決方式を日露交渉に適用できるのではないかとの発想に基づいて、丹念に考察分析しつつ問題提起をしている。著作の中で岩下教授は、「2004年10月は閉塞した日ロ交渉にこれを動かす一つのきっかけを与えた。最後に残された係争の島を中国とロシアがフィフティ・フィフティで分けあったと伝えられると、とくに日本側は驚愕した。1997年ハサンでこれを経験し、また中国と中央アジア諸国の国境画定の進行を『四プラス一』で知らされていたロシアと異なり、日本の大多数の関係者や専門家にとっては、決着そのものはもとより、その決着のやり方自体も寝耳に水だったからだ。中ロの紛争解決と同時に、ロシア側に次は日本との交渉だとの声が起こったのも影響した。中ロの経験が日本にも適用しうるのではないかとの予想が広がったのである」⁽⁴¹⁾と述べている。中ロ両国は、国境が決まらなかったことの不利益を互いに実感していた。

岩下教授は、問題解決の実例を掲げている。「1997年6月、チェルノムイルジン首相が係争地を半分で割ろうと中国側に提案し、中国側も9月これを受け

「固有の領土」としての北方領土（三浦）

る。法的なことを脇において係争地を割って妥協して問題を解決する、いわゆる『フィフティ・フィフティ』の方式が誕生した」⁽⁴²⁾。さらに岩下教授は、「昨今、領土問題解決のための方式として、話題になっている『フィフティ・フィフティ』と『ウィン・ウィン』もこのようにして生まれた」と、中露国境交渉から引き出される教訓を述べている。さらに、同教授は、日露交渉の方法に、中露のやり方を適用した場合のシミュレーションを描いている。その柱は、「(1) 段階交渉方式の採用、(2) 最終段階での大胆な政治的妥協、(3) 解決をスムーズにするための『共同利用』の三つであった」⁽⁴³⁾と指摘している。

麻生元首相は、外相時代の2006年に、3島返還と面積による等分を考えて、択捉島の25%と残り3島（国後、色丹、歯舞群島）による「二島等分論」に言及し、世論の批判を浴びた。さらに、2009年2月18日の日露首脳会談では、両首脳は北方領土問題を「われわれの世代で解決」し、「新たな独創的で型にはまらないアプローチ」で解決させることに合意した。麻生首相（当時）は、会談後に記者団に対して、「向うは2島、こっちは4島ではまったく進展しない。今まで通りに言っても解決はしない」と訴え、早期解決への意欲をみせた。しかしこれらの話は、いずれもメドベージェフ大統領が提唱したものであり、麻生首相（当時）がこれに乗った格好になったにすぎないものであった。

この首相発言に対して、日本フォーラムの伊藤憲一理事長は、「ロシア側の意図は、日本に2島返還であきらめろというものだった。首相の外相時代の発言も踏まえている」と分析し、麻生氏が「政治家の決意」と発言したことにも触れ、「領土問題がこれまでも、鳩山一郎氏から歴代の首相がかかわってきた問題だ」と領土交渉の歴史に言及しつつ、「過去の対露交渉の経緯を知らなさすぎる。領土問題の難しさをもっと理解すべきだ」⁽⁴⁴⁾と厳しく批判した。また、外務省欧亜局長を務めた東郷和彦氏（京都産業大学客員教授）も、「これまでの四島の立場を崩してよいのか。元外務大臣、総理としての発言は無責任なのではないか」⁽⁴⁵⁾とその交渉姿勢に疑問符をつけている。

(3) 「面積等分」論の陥穽とその批判

「北方領土二等分論」の発信源である岩下教授の主張に対しては、斎藤勉、内藤泰朗両氏が、以下のような疑問点を指摘している。「四島以外の道、二等分案や三島、二島返還論は『四島』より実現が容易なのか。それはなぜか。それで得られるものは何なのか」、「ソ連やロシアが本気で受け入れるようなチャンスがあったのか」と述べ、「なぜロシア側の立場にばかり思いを馳せ、日本の原則的立場は引き下げる必要があるのか。明確にお答えいただきたい」⁽⁴⁶⁾とその対露交渉の進め方自体に疑問を呈している。

2010年3月8日、袴田茂樹「安全保障問題研究会」会長らの日露問題専門家は、鳩山由紀夫首相に面会し、「(日露)両国の経済関係の進展がロシア側に対し、『日本は領土問題抜きの新しい関係を踏み出した』と間違ったシグナルを与えている」と警鐘を鳴らとともに、北方領土問題と経済関係を「車の両輪」として、平和条約締結交渉に取り組むよう具申したという⁽⁴⁷⁾。首相に手渡された日露関係に関する意見書の中には、「二等分論」に関する次のような記述も含まれていたという。

『等面積2分割論』は、中露国境問題の解決にあたって最終的に採られた原則であるが、戦争終結の混乱に乗じて不法に占拠され、日本国民が追いやられた地域である北方領土問題と、人が住んだことのない河川の中州とでは問題の本質が全く異なる。また、このような諸案（注：「2島返還論」、「とりあえず2島論」、「択捉島共同管理論」等をさす）に共通な問題点は、これらを交渉の俎上にあげることが、『東京宣言』で確立された3つの原則を日本が放棄することに連なるという危険性が含まれていることを日本側ではしかと心得て論ずるべきである」⁽⁴⁸⁾とある。

4 おわりに

2島であるとか、3.5島であるとかいった「面積等分論」の議論は、結果的に国益を損ねかねない問題を含んでいる。戦後64年が経過したにもかかわらず

「固有の領土」としての北方領土（三浦）

ず、北方領土がロシアに不法に占拠されてから、なんの現実的な動きも見られない。焦る気持ちも分からないではないが、「わが国の北方領土問題の基本的な原則とは何か」という基本姿勢をしっかりと確認することが重要である。それを羅針盤として交渉に臨むことが、外交交渉における慎慮であり、賢明の策であろう。その過程において、返還のための種々の議論や構想が出てくることは、民主国家として当然のことである。ただ、領土問題は、国家の存在にかかわる大きな問題を含んでいる以上、北方領土問題については、基本的には四島返還の一線を譲ってはならない。

「日本人は、第二次世界大戦後、約 60 年間かかってほとんどすべてのことを思い通りに回復することに成功した。だが少なくともひとつの『過去克服』には成功していない。隣国ロシアとの国交の完全回復である」⁽⁴⁹⁾ことを強調しておきたい。日露間の領土問題は どうして起こったのか。それは、ソ連が当時まだ 1 年間有効であった日ソ中立条約を破って、日本に戦争をしかけた結果である。ソ連が国際条約を遵守していれば、領土問題が発生する事由はなかった。カリフォルニア州よりも狭い国土に、1 億 2 千万人の人口を抱えている日本にとって、1 平方センチの土地、1 平方センチの領土も、国家主権の根幹にかかわる「レーゾンデートル（存在理由）」の問題であることをロシアに理解してもらうまで交渉し、辛抱強く待たなければならない。これが不法に占拠された北方領土問題に対する解決の道である。

注

- (1) 日本国外務省、ロシア連邦外務省『日露間領土問題の歴史に関する共同作成資料集』1992 年、序文。以下、『共同作成資料集』と略す。
- (2) 木村汎『新版 日露国境交渉史』角川書店、2005 年、12 頁。
- (3) 『共同作成資料集』1 頁。徳川幕府が松前藩から提出させた領地図を基に作成した公式地図を指す。択捉島、国後島、歯舞群島及び色丹島を記述した世界最古の地図である。手写、和紙、227.5cm×253.7cm、1644 年作。
- (4) 木村汎『新版 日露国境交渉史』、52 頁。コズィレフスキーは、「海島図」（1713 年）の中で、国後島について次のように記述している。すなわち「クナシリ島、イトゥルupp及びウルクuppと同じ異国人が居住している。信仰は共通だが、言語が共通か独自のものかは不明。住民は、松前城のある松前島に通い、また松

前島の方からも年に一度品物を持って来て交易を行っている。この島はイトゥルップ及びウルップよりも大きく、人口も多い。これらクナシリ人が松前氏の臣下であるか否かについては十分な情報がない。イトゥルップ人及びウルップ人は思い通りに生活しており、誰にも服従せず、交易を自由に行っている」(『共同作成資料集』2頁)。

- (5) 寛政十一年(1799年)、幕府は蝦夷地方経営に関し、命を南部・津軽藩に伝え、エゾの地は要害であるから戍兵を必要とする時は両藩に於いて是を派遣すべき事、津軽藩・南部藩の二藩は、根室、国後、択捉に勤番所を設けて警衛に当たった(『共同作成資料集』4頁)。
- (6) 木村、前掲書、72頁。
- (7) 『共同作成資料集』、7頁。
- (8) 同上書、6頁。
- (9) 奈木盛雄『駿河湾に沈んだディアナ号』元就出版社、2005年、158頁を参照。
- (10) 『共同作成資料集』、8頁。
- (11) 木村、前掲書、90頁。
- (12) 『共同作成資料集』、23頁。
- (13) 英米共同宣言(大西洋憲章)には次のように記されている。「一、両国ハ領土的其ノ他ノ増大ヲ求メス。二、両国ハ関係国民ノ自由ニ表明セル希望ト一致セザル領土の変更ノ行ハルコトヲ欲セス」(『共同作成資料集』14頁)。
- (14) カイロ宣言には次のように記されている。「ローズヴェルト」大統領、蒋介石大元帥及「チャーチル」総理大臣ハ各自ノ軍事及外交顧問ト共ニ北「アフリカ」ニ於テ会議ヲ終了シ左ノ一般の声明ヲ発表セリ「各軍事使節ハ日本国ニ対スル将来ノ軍事行動ヲ協定セリ 三大同盟国ハ海路、陸路及空路ニ依リ其ノ於テ野蛮ナル敵国ニ対シ仮借ナキ弾圧ヲ加フルノ決意ヲ表明セリ右弾圧ハ既ニ増大シツツアリ 三大同盟国ハ日本ノ侵略ヲ制止且之ヲ罰スル為今次ノ戦争ヲ為シツツアルモノナリ右同盟国ハ自国ノ為ニ何等ノ利得ヲモ欲スルモノハ非ズ又領土拡張ノ何等ノ念ヲモ有スルモノニ非ズ 右同盟国ノ目的ハ日本国ヨリ千九百十四年ノ第一次世界戦争ノ開始以後ニ於テ日本国ガ奪取シ又ハ占領シタル太平洋ニ於ケル一切ノ島嶼ヲ剥奪スルコト並ニ満州、台湾澎湖島ノ如キ日本国ガ清国人ヨリ盗取シタル一切ノ地域ヲ中華民國ニ返還スルコトニ在リ日本国ハ又暴力及貪欲ニ依リ日本国ガ略取シタル他ノ一切ノ地域ヨリ驅逐セラルベシ前記三大国ハ朝鮮ノ人民ノ奴隸状態ニ留意シ臆テ朝鮮ヲ自由且独立ノモノタラシムルノ決意ヲ有ス 右ノ目的ヲ以テ右三大同盟国ハ同盟諸国中日本国ト交戦中ナル諸国ト協調シ日本国ノ無条件降伏ヲ齎スニ必要ナル重大且長期ノ行動ヲ続行スベシ」(『共同作成資料集』17頁)。
- (15) ヤルタ協定は以下を参照されたい。「三大国すなわちソヴィエト連邦、アメリカ合衆国及びグレート・ブリテンの指導者は、ソヴィエト連邦が、ドイツが降伏し、かつ、欧州における戦争が終了した後三箇月又は三箇月で、次のことを条件として、連合国に味方して日本国に対する戦争に参加すべきことを協定し

「固有の領土」としての北方領土（三浦）

た。一 外蒙古（蒙古人民共和国）の現状が維持されること。二 千九百四年の日本国の背信的攻撃により侵害されたロシアの旧権利が次のとおり回復されること。(a) 樺太の南部及びこれに隣接するすべての諸島がソヴィエト連邦に返還されること。(b) 大連港が国際化され、同港におけるソヴィエト連邦の優先的利益が擁護され、かつ、ソヴィエト社会主義共和国連邦の海軍基地としての旅順口の租借権が回復されること。(c) 東支鉄道及び大連への出口を提供する南満州鉄道が中ソ合同会社の設立により共同で運営されること。ただし、ソヴィエト連邦の優先的利益が擁護されること及び中国が満洲における完全な主権を保有することが了解される。三千島列島がソヴィエト連邦に引き渡されること。前記の外蒙古並びに港湾及び鉄道に関する協定は蔣介石大元帥の同意を必要とするものとする。大統領は、この同意を得るためスターリン元帥の勧告に基づき措置を執るものとする。三大国の首脳はこれらのソヴィエト連邦の要求が日本国が敗北した後に確実に満たされるべきことを合意した。ソヴィエト連邦は、中国を日本国の羈絆から解放する目的をもって自国の軍隊により中国を援助するため、ソヴィエト社会主義共和国連邦と中国との間の友好同盟条約を中国政府と締結する用意があることを表明する」(『共同作成資料集』19頁)。

- (16) 田村幸策『国際政治の指導理念』鹿島研究所出版会、1969年、306頁。
- (17) 同上書、307頁。
- (18) 同上書、314頁。
- (19) 『共同作成資料集』、序文。
- (20) 『共同作成資料集』、8頁、20頁。
- (21) 『共同作成資料集』、34頁。サンフランシスコ平和条約第二条C項(1951年9月8日署名)
- (22) 田村、前掲書、317頁。
- (23) 『共同作成資料集』、35頁。
- (24) 同上
- (25) 田村幸策『ソヴィエト外交史研究』鹿島研究所出版会、1965年、364頁。
- (26) 田村(1969)、前掲書、318頁。
- (27) 『共同作成資料集』、28頁。
- (28) 同上書、36頁。
- (29) 同上書、37頁。
- (30) 田村(1969)、前掲書、323-324頁。
- (31) 『共同作成資料集』、38頁。
- (32) 衆議院(2009)「第171回国会制定法律の一覧」サイト(http://www.shugiin.go.jp/itdb_housei.nsf/html/housei/kaiji171_1.htm)
- (33) 『日本経済新聞』2009年7月10日朝刊。
- (34) 『毎日新聞』2009年4月17日朝刊
- (35) 『産経新聞』2009年4月18日朝刊。
- (36) 『読売新聞』2009年4月18日朝刊。

- (37) 『産経新聞』2009年4月22日朝刊。
- (38) 『産経新聞』2009年5月14日朝刊。
- (39) 同上
- (40) 同上
- (41) 岩下明裕『北方領土－4でも0でも,2でもなく』中央公論新社,2005年,145頁。
- (42) 岩下明裕編著『国境・誰がこの線を引いたのかー日本とユーラシア』北海道大学出版会,2006年,175頁。
- (43) 岩下(2005),前掲書,156頁。
- (44) 『産経新聞』2009年2月19日朝刊。
- (45) 東郷和彦,横手慎一『『失われた8年』を超えて 北方領土交渉の潮目を読む』『公文』2009年5月号,56頁。
- (46) 斎藤勉,内藤泰朗編著『北方領土は泣いている』産経新聞出版,2007年,25頁。
この書に関連して,岩下教授は,2006年10月31日,関西大学法学研究所主催「第34回公開講座」で,『『四島返還論』を一度,脱構築する必要があります』と述べながら,日露国境交渉の根本的な再検討の必要性を強調する立場から反論している。
- (47) 時事通信社(2010)『『領土と経済は両輪 安保研会長らが首相に意見書』サイト(<http://www.jiji.com/jc/zc?k=201003/2010030800344>)
- (48) 吹浦忠正(2010)「吹浦忠正(ユーラシア研究所理事長)の新・徒然草」サイト(<http://blog.canpan.info/fukiura/daily/201003/08>)
- (49) 木村,前掲書,229頁。